



Hole kommune
Viksveien 30
3530 RØYSE

Saksbehandler, innvalgstelefon

Sandra Helen Alnes, 69 24 70 00

Fylkesmannens vedtak i klagesak - Reguleringsplan for minnested på Utøyakaia - Hole

Vi viser til kommunens oversendelse datert 24.6.2020, mottatt her 30.6.2020.

Kommunens vedtak av 14.5.2020 i sak 13/20 stadfestes. Klagen har ikke ført frem.

Sakens bakgrunn

Statlig reguleringsplan om minnested ved Sørbråten vedtatt 5.4.2016 ble opphevet og lokalisering besluttet endret til Utøyakaia. Hensikten med denne reguleringsplanen er å legge til rette for etablering av nasjonalt minnested ved Utøyakaia etter terrorangrepene 22. juli 2011, i tråd med regjeringens beslutning om lokalisering av minnested den 21.6.2017.

Forslagstiller er Statsbygg på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), og planforslaget er utarbeidet i samarbeid med Asplan Viak. Ifølge reguleringsplanen skal minnestedet være «et sted for minne og refleksjon, - for etterlatte, overlevende, frivillige, hjelpemannskaper, nåværende og framtidige generasjoner. Minnestedets utforming skal være verdig og vakker, samt forsterke stedets iboende kvaliteter og spille på kaia og Utøya som et historisk sted. Planen skal tilrettelegge for en dynamisk balanse mellom minne, historie og videre liv, og planområdet funksjon som atkomst til Utøya, aktiv kai og rekreasjonsområde skal opprettholdes. Planen skal sikre rampe og nødvendige anlegg for båttransport til Utøya, trafiksikker atkomst og parkering for besøkende til minnestedet og Utøya, tilgang til Tyrifjorden og en allmenn tilgjengelig strandsone. I tillegg skal planen sikre nødvendig skjerming mot naboer.»

Planprogram ble vedtatt av kommunestyret den 17.9.2018 med følgende tilleggspunkt: «Det skal gjøres en vurdering igjennom drøfting med et nasjonalt kompetansesenter om hvorvidt det bør gjennomføres en helsekonsekvensutredning. Vurderingen skal tuftes på spesialisert fagkompetanse.»



Planforslaget ble utlagt til offentlig ettersyn i perioden 25.11.2019 – 17.1.2020. Det kom inn 65 merknader til planforslaget.

Planen ble deretter vedtatt av kommunestyret i møte den 14.5.2020.

Vedtaket ble påklaget av Langseth advokatfirma v/advokat Ole Hauge Bendiksen på vegne av Utstranda Vel, Terje Bergan Lien, Karin Synnøve Lien, Tommy Lien, Monica Martinussen Lien, Anita Lien Lillestrøm, Christer Lien Lillestrøm, Martin Nicolay Lien Lillestrøm, Terje Edvartsen, Brit Edvartsen, Maria Holtane-Berg, Dag Kjetil Holtane-Berg, Allison Aisha Fox, Eva Junker Mydland, Reidar Fredrik Olsen, Anne-Gry Ruud, Brede Johbraaten, Anita Johbraaten, Torill Johbraaten, Kristine Melby, Jon Andreas Hasle og Tove Hasle i brev datert 8.6.2020. Klagen er utdypet i brev datert 22.6.2020, 29.6.2020 og 3.7.2020.

Kommunestyret tok ikke klagen til følge i møte den 24.6.2020. Planvedtaket er gitt utsatt iverksettelse i påvente av endelig klagebehandling.

KMD har delegert myndigheten som klageinstans til Fylkesmannen etter plan- og bygningsloven (pbl.) § 1-9.

I brev til Fylkesmannen datert 22.6.2020 ber advokat Bendiksen om å få oversendt oversikt over all telefonisk og skriftlig korrespondanse i saken fortløpende. Forslagsstiller har bedt opplyst forventet saksbehandlingstid og anmodet om at saken ble prioritert. Vi har for øvrig ikke hatt kontakt med forlagsstiller, kommunen eller andre ved vår behandling av saken.

Fylkesmannen forutsetter at partene er kjent med sakens dokumenter og gir derfor ikke ytterligere saksreferat.

Fylkesmannen ser slik på saken

Kommunestyret er øverste planleggings- og reguleringsmyndighet og har ansvaret for å utøve det planfaglige skjønn, herunder arealdisponeringer innen planområdet, jf. pbl. § 3-3.

Etter en samfunnsmessig vurdering, i samråd med berørte statlige fagmyndigheter, fylkeskommunen og andre som måtte ha interesser i planområdet, er det derfor kommunestyret som avgjør hvilke områder som skal med i reguleringsplanen. Fylkesmannens kompetanse i klagesak på reguleringsplan er beskrevet i rundskriv T-8/86 fra Miljøverndepartementet og KMD og i brev av 16.1.2004 fra Miljøverndepartementet.

Fylkesmannen kan ikke endre planen uten at kommunen er enig i endringen. Dette gjelder endringer i realiteten, for eksempel endringer på kart eller i reguleringsbestemmelser. Dersom Fylkesmannen mener det bør gjøres slike endringer, og kommunen ikke er enig, må klagesaken oversendes KMD for avgjørelse.

Det presiseres samtidig at det i forbindelse med klagebehandling av planen ikke kan gjøres endringer som innebærer at planen endres i hovedtrekkene, selv om kommunen er enig i endringene.

Det følger videre av forvaltningsloven (fvl.) § 34 andre ledd at Fylkesmannen skal legge stor vekt på det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønn. Ettersom kommunens vurderinger og vektning av ulike planinteresser og planhensyn vil være utøvelse av kommunens frie skjønn, skal det i utgangspunktet mye til for å sette kommunens vedtak om reguleringsplaner til side.



Planområdet er 10,6 dekar totalt og beskrives slik av forslagsstiller:

«Planområdet omfatter eiendommene gnr/bnr 234/7 og 234/159 med adresse Utstranda 349 og 347. Disse eies av hhv. AUF og Statsbygg. Eiendommenes samlede areal er i underkant av 7,5 daa. I tillegg omfatter planområdet del av Tyrifjorden og del av fylkesvei 2848 (tidligere fv. 155) Utstranda med sideareal. Dette er fylkeskommunal eiendom (gnr/bnr 2155/1) som inngår i planområdet for å sikre tilstrekkelig areal til utforming av avkjørselen/krysset mellom atkomstveien til Utøyakaia og fylkesveien.

Diskusjon om lokalisering har fulgt minnstedet siden beslutning om nasjonalt minnsted i Hole, og i den lokale debatten i Hole har lokalisering vært et gjennomgående tema. Ved oppstart av dette planarbeidet fikk Statsbygg en rekke innspill der det ble bedt om utredning av Utsikten som en del av planarbeidet. Disse innspillene ble vurdert av Statsbygg og Hole kommune ved fastsetting av planprogram. Statsbygg har ikke hatt i oppdrag å utrede andre lokaliseringer enn det som er besluttet av regjeringen. Temaet lokalisering har dermed heller ikke vært et sentralt tema i dialog og medvirkning knyttet til utforming av minnstedet ved Utøyakaia. Føringsen om at minnstedet skal ligge nord for kaia har vært fulgt underveis, og det er ikke kommet innspill om at minnstedet bør plasseres et annet sted på tomten.»

Vurdering av klagernes anførsler

Det er klaget over manglende konsekvensutredning og manglende vurderinger av behovet for konsekvensutredning. Det anføres at det er nødvendig med helsekonsekvensutredning og at planprosessen bærer preg av å være forhastet. Det anføres at foruten at sakens behandling lider av klare rettslige mangler i forhold til spørsmålet om helsekonsekvensutredning, lider sakens omfattende forberedelse av betydelige kvalitative mangler som representerer et tilleggsargument for at planvedtaket må anses ugyldig. Det anføres at vedtatte detaljplan avviker vesentlig fra fastsatte planprogram. Det vises til pbl. § 4-2 annet ledd og forskrift om konsekvensutredninger § 11 første ledd og anføres at «Denne plikten er aldri oppfylt og det fremkommer ikke noe sted i saken at Hole kommune har tatt stilling til *om planen kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn*. Lovens og forskriftens ordlyd er i det hele ikke berørt eller drøftet av ansvarlig myndighet». Det anføres videre at manglende helsekonsekvensutredning, herunder for valg av lokasjon, og at tiltaket vedtatt plan åpner for er noe helt annet enn det som ble fastsatt i planprogrammet september 2018. Når det gjelder detaljreguleringens avvik fra planprogrammet, vises det særlig til estimert antall besøkende årlig, bussparkering, størrelse på minnesmerket, kostnadene, og mudring av masser i drikkevann.

Det anføres brudd på fvl. §§ 6 og 9, utrednings- og informasjonsplikten i § 17, samt kravet til begrunnelsens innhold i § 25. Det anføres videre at bruddene fremstår alvorlige og det er kvalifisert sannsynlig at dette har påvirket den avgjørelse som er tatt, jf. fvl. § 41.

Klager viser til Klinikk for krisepsykologi (Kfk) sin rapport datert 20.12.2018 og brev av 19.11.2019 om at plasseringen allerede var politisk besluttet, lang tid før kommunestyrets vedtak 14.5.2020: «Det er nærliggende å tenke seg at det Kfk her viser til er den avgjørelsen som er tatt i de politiske miljøer Kfk har fått sitt egentlige mandat fra-AUF/AP. Dette er i så fall meget betenkelig. Hole kommune er den eneste riktige politiske beslutningstaker her». Videre anføres det at spørreundersøkelsen gjennomført sommeren 2019 ikke representerer innbyggerne med en svarprosent på 12 %. Det vises til at fagfolk som har uttalt seg i media, er kritiske til plassering og manglende medvirkning fra naboer. Det vises til uttalelse fra overlege i psykiatri Arvid Jensen



20.9.2019 til Utstranda Vel om at minnestedet burde vurderes plassert et annet sted enn Utøyakaia, og at det bør gjennomføres en helsekonsekvensutredning dersom offentlige myndigheter likevel vil velge Utøyakaia. Uttalelsen fra Jensen ble oversendt Hole kommune den 24.9.2019. Vi viser til klagebrevene i sin helhet.

1. Helsekonsekvensutredning

Folkehelseloven § 11 om helsekonsekvensutredning kommer primært til anvendelse der plan- og bygningslovens egne bestemmelser ikke anses dekkende. For lokal og regional forvaltning er konsekvenser for miljø og samfunn hjemlet i plan- og bygningsloven med tilhørende forskrift om konsekvensutredning. Folkehelseloven § 11 gir kommunene en mulighet til å likevel pålegge å utrede helsemessige konsekvenser etter bestemte forutsetninger. Helsekonsekvensutredning er et verktøy som kan synliggjøre hvordan beslutninger og tiltak i ulike sektorer kan påvirke befolkningens helse, og handler om å synliggjøre hvorvidt et tiltak vil påvirke de bakenforliggende faktorene i den grad at det medfører positive eller negative endringer i den forventede levealderen i befolkningen, i dødelighet, i forekomst av ulike sykdommer i befolkningen, når det gjelder befolkningens selvopplevde helse eller når det gjelder levevaner og livskvalitet i befolkningen. Helsekonsekvenser skal utredes når det er grunn til å tro at tiltaket vil ha vesentlige konsekvenser for befolkningens helse.

Helseavdelingen i Hole kommune har ved flere tilfeller i løpet av planprosessen, i samråd med ekstern spesialisert fagkompetanse, gjort vurderinger om hvorvidt det skulle gjennomføres helsekonsekvensutredning.

Hole kommune ba Statsbygg om å engasjere et eksternt kompetansemiljø for å vurdere hvorvidt det er behov for å utrede helsekonsekvenser for berørte i Hole kommune. Klinikk for krisepsykologi AS (Kfk) ble engasjert til å foreta en slik vurdering. Vurderingene baserer seg på offentlige dokumenter i saken, eksisterende litteratur, faglige drøftinger og Kfks brede erfaringsgrunnlag etter arbeid i en rekke katastrofer og kriser. Kfk sin hovedkonklusjon er at det ikke er grunnlag for å utrede helsekonsekvenser, og at et minnested i seg selv med liten sannsynlighet vil representere en traumatisk påminner for nabolaget.

Det er lagt til grunn at vi i Norge ikke har tradisjon for å eksponere eller profilere minnesteder som severdigheter i turistnæringen. Forespurte reiselivsaktører vurderer ikke et minnested ved Utøyakaia som en fremtidig turistattraksjon, derimot vil 22. juli-senteret i Oslo ha en slik rolle. I rapport fra rådgiver for reiseliv Mimir AS datert juni 2019, beskrives det at besøkstallet i ny analyse er noe høyere enn i samme rapport fra 2017, delvis som konsekvens av økt trafikk/befolkning i området og delvis grunnet selve utformingen av minnestedet. Det totale besøkstallet på 12 500 anses fortsatt lavt, og inkluderer mange som allerede besøker Utøyakaia. Det er også oppgitt av betydning at besøkende først og fremst vil være individuelt reisende med et forhold til historien og ikke masseturister.

Det er Kfk sin samlede vurdering at det ikke er grunnlag for å utrede helsekonsekvenser for innbyggerne i Hole kommune og de nærmeste naboene til Utøyakaia. Det er forventet at tilvenningen til et minnested vil være mulig på lik linje med tilvenningen til selve Utøya. Det er understreket i rapporten at de som har posttraumatiske plager etter hendelsene, og de som har fått sine plager forsterket av påkjennningene selve saken har representert de siste årene, kan få tilbud om individuell hjelp. Disse personene bør få tilbud om utredning og hjelp. Informasjon og forberedelse er viktig, og å regulere og informere om aktiviteter i tilknytning til Utøya og Utøyakaia anses derfor som positivt.



Tjenesteområde Helse i Hole kommune har også gjort en faglig tilrådning i spørsmålet om behov for helsekonsekvensutredning, og anbefalte ikke helsekonsekvensutredning.

Fylkesmannen har forståelse for klagerens synspunkter. Utøyakaia i seg selv representerer en påkjenning for de som bor i området og har tunge erfaringer fra 22. juli 2011. Minnstedet skal legge til rette for de som ønsker å minnes ved Utøyakaia, men samtidig sikre nødvendig skjerming mot naboer. Anleggsperioden skal holdes innenfor stramme tidsrammer. Fylkesmannen finner ikke at det er feil av kommunen å ikke fatte vedtak om helsekonsekvensutredning etter folkehelseloven § 11. Kommunen har vurdert dette løpende, og i tillegg til vurdering fra spesialisert fagkompetanse foretatt egen helsekartlegging i forbindelse med plansaken.

1.1 Habilitetsspørsmål

Klager anfører at Professor Atle Dyregrov og Kfk ikke innehar den nødvendige objektivitet og faglige avstand til saken. Klagerne mener at rapporten derfor ikke kan danne grunnlaget for nektelse av å gjøre en helsekonsekvensutredning. Det anføres at rapporten legger stor vekt på sorghierarki hvor de berørte rangeres og prioriteres som viktige og mindre viktige, og at rapporten overser helt at dette er et nasjonalt minnsted, ikke et minnsted bare for de etterlatte. Det anføres at Dyregrov og Kfk i krisehåndtering i tiden etter 22.7.2011, og sine mange år med tett dialog og forskning på direkte etterlatte etter 22.7.2011, har opparbeidet seg så sterke bindinger til AP, AUF og støttegruppen etter 22. juli at denne bindingen vanskeliggjør en objektiv og faglig forsvarlig vurdering. Det anføres at rapporten bærer preg av denne knytningen ved at de skadelidende i nabolaget i for liten grad blir hensyntatt.

Etter fvl. § 10 gjelder habilitetsreglene tilsvarende for «enhver annen som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan». Professor Atle Dyregrov er ikke selv part i saken, og Fylkesmannen legger til grunn at ingen av alternativene i forvaltningsloven § 6 første ledd, bokstav a-e får anvendelse. Spørsmålet om habilitet må vurderes etter § 6 annet ledd.

I henhold til forvaltningsloven § 6 annet ledd er en offentlig tjenestemann, jf. § 10, inhabil når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet, og det skal blant annet legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen han har nær personlig tilknytning til.

Hole kommune har i forberedende klagebehandling vurdert habilitetsspørsmålet slik:

«Hole kommune kan ikke se at det foreligger inhabilitet etter forvaltningslovens § 6 første eller andre ledd. Klinik for krisepsykologi ble valgt til å gjennomføre rapporten på bakgrunn av deres spesialekspertise på området. Rapporten består, etter vårt syn, av objektive, faglige ekspertvurderinger. Vi kan ikke se at en av de ansvarlige for utarbeidelsen av rapporten, på bakgrunn av sine uttalelser i media, blir å anse som inhabil.»

Det fremgår av Lovavdelingens tolkningsuttalelse 9.12.2014 at «Det klare utgangspunktet er at en fagpersoners offentlige uttalelser av faglig karakter ikke fører til inhabilitet. Det er ønskelig og viktig at fagpersoner bidrar med kunnskap i den offentlige debatt, og at de derfor har vid anledning til å uttale seg om spørsmål som ligger innenfor deres fagfelt.»



Klinikk for krisepsykologi er et uavhengig nasjonalt kompetansemiljø som i over tretti år som virksomhet har vært involvert i svært mange alvorlige hendelser når det gjelder den akutte beredskapen og psykososiale oppfølgingen. Etter en helhetsvurdering kan ikke Fylkesmannen se at uttalelser og engasjement i 22. juli saken er egnet til å svekke tilliten til at klinikken på oppdrag fra Statsbygg ville foreta en faglig forsvarlig vurdering i sin rapport.

Klinikk for krisepsykologi svarte på Jensens uttalelse i brev til Hole kommune datert 19.11.2019, og på spørsmål fra kommunelegen i brev 3.2.2020. Brevene anses derfor som vurdert av kommunen, og ble også oversendt Fylkesmannen i den samlede saksfremstillingen.

2. Forskrift om konsekvensutredning

Etter forvaltningsloven § 17 første ledd skal forvaltningsorganet påse at saken er så godt opplyst som mulig før enkeltvedtak treffes. Ifølge pbl. § 4-2 gjelder reglene om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven som kan ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Formålet med bestemmelsene er at hensynet til miljø, naturressurser og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av planen, og når det tas stilling til om planen skal gjennomføres.

Etter gjeldende forskrift om konsekvensutredninger av 2017 (KU-forskriften) § 11 skal det besluttes om en plan omfattes av forskriften før varsel om planoppstart. Det er henholdsvis fylkeskommunen for regionale planer, og kommunen for kommunale planer som har ansvar for å avklare forholdet til KU-forskriften. For statlige arealplaner etter pbl. § 6-4, er det KMD som avgjør KU-plikt¹. Forslagsstillere som har rett til å fremme forslag til detaljregulering etter pbl. § 3-7 tredje ledd eller § 12-3 andre ledd, har et selvstendig ansvar for å vurdere og avgjøre om planen omfattes av KU-forskriften, jf. forskriften § 4 annet ledd.

Kommunen vurderte behov for konsekvensutredning slik ved fastsettelse av planprogram 17.9.2018:

«Planavdelingen i Hole har vurdert at reguleringsendring til minnested etter 22. juli ved Utøyakaia ikke er utredningspliktig etter Forskrift om konsekvensutredninger §§ 6-8. Statsbygg har likevel besluttet å utarbeide planprogram, som vil gi føringer for det videre arbeidet med detaljplan. Planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen med frister og deltakere, opplegget for medvirkning, spesielt i forhold til grupper som antas å bli særlig berørt, hvilke alternativer som vil bli vurdert og behovet for utredninger. Det skal gjennomføres konsekvensutredning av utvalgte tema i planbeskrivelsen, jfr. planprogrammets pkt. 7.2. Grunnforhold og veg- og trafikkforhold skal redegjøres for i egne vedlegg, Pkt. 7.1. beskriver hvilke temaer som skal utredes i planbeskrivelsen».

Det fremgår av KU-forskriften § 6 bokstav b at reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven for tiltak i vedlegg I alltid skal ha planprogram og konsekvensutredning. KU-forskriften § 8 bokstav a angir hvilke planer etter plan- og bygningsloven som skal konsekvensutredes dersom de kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn etter § 10. For disse planene er det ikke krav til planprogram. Kommer planen i konflikt med ett eller flere av kriteriene i § 10, skal det utarbeides konsekvensutredning som følger planforslaget når dette legges ut til offentlig ettersyn. Kriteriene i forskriften § 10 er uttømmende for vurderingen av om et tiltak i vedlegg II skal konsekvensutredes eller ikke. Infrastruktureiltak nevnes ikke i vedlegg I, men i vedlegg II. Kommunen er pålagt å vurdere om det er behov for konsekvensutredning. Dette er vurdert, som fremkommer blant annet i referat

¹ Jf. veileder «Konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven», utgitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet februar 2020



fra oppstartsmøte 26.9.2017, notat fra møte om reguleringsplanarbeid Utøyakaia av 30.11.2017, og fastsettelse av planprogram 17.9.2018.

Kommunen har funnet innholdet og omfanget av utredningene dekkende for saken og relevant for beslutning om planvedtak. Fylkesmannen er enig i dette. Det er gjennomført et grundig arbeid med utredning av planens konsekvenser uten en fullstendig konsekvensutredning. Oppdragsbrevet til Statsbygg fra KMD er basert på utredningen «Vurdering av nasjonalt minnested på Utøyakaia - juni 2017». Utredningen skal legges til grunn for planarbeidet, samt rapporten «Steder for å minnes og påminnes» fra 2012 med overordnede målsettinger for de nasjonale minnestedene og kriteriene for valg av disse, og videre er rapporten «Psykososiale konsekvenser av nasjonalt minnesmerke i Hole» er en del av kunnskapsgrunnlaget for planarbeidet. Vedlegg til planbeskrivelse består av flere sentrale delutredninger:

- Temarapport for veg og trafikk
- Geoteknisk rapport
- Analyse av besøkstall utført i 2017 og 2019
- ROS-analyse
- Medvirkningsaktiviteter
- Temarapport naturmiljø
- Miljørisikovurdering

Til anførsel om politisk besluttet lokasjon før Hole kommune vedtok planen, viser vi til oppdragsbrev 23.6.2017 fra KMD der Statsbygg gis i oppdrag å utarbeide reguleringsplan og skisseprosjekt for etablering av et nasjonalt minnested på Utøyakaia i Hole kommune.

Det fremgår av KU-forskriften § 19 siste ledd at: «Konsekvensutredningen skal også redegjøre for de alternativer til utforming, teknologi, lokalisering, omfang og målestokk som forslagsstiller har vurdert, og, dersom ansvarlig myndighet krever dette, en utredning av relevante og realistiske alternativer.»

I ambassadesaken, Rt. 2009 s. 661, kom Høyesterett til at det ikke er noen skarp grense mellom det alminnelige kravet i fvl. § 17 og krav til konsekvensutredning. Det ble lagt vekt på at de med innvendinger til plan og planområdet hadde fått anledning til å uttale seg i løpet av hele planprosessen, og at det var vanskelig å peke på ytterligere utredningsbehov samt om dette ville ført til et annet resultat.

En konsekvensutredning skal redegjøre for de alternativene som forslagsstiller har vurdert, jf. forskriften §19 andre ledd. Forskriften stiller imidlertid ikke krav om at alternativer i betydning alternative planforslag eller alternative løsninger, alltid skal utredes fullt ut. Det opprinnelige valget av minnested ved Sørbråten var gjenstand for sterke protester, blant annet fordi det ville medføre store terrenginngrep. KMD skriver i brev til Sivilombudsmannen datert 1.7.2020, vedrørende sakskostnadskrav for den opphevede planen, at «I regjeringens pressemeldinger av hhv. 9. februar 2017 og 21. juni 2017 redegjøres det for bakgrunn for beslutningen om å gå bort fra Sørbråten, se vedlegg. Disse viser at det var initiativet fra AUF og Støttegruppen om å flytte minnestedet til Utøyakaia, ikke motstanden fra velforeningen, som førte til at regjeringen i første omgang ville vurdere å gå bort fra Sørbråten. Videre begrunnes beslutningen om å endre plasseringen med at Støttegruppen og AUF ønsket å bidra til ro om saken, og av den grunn foreslo at minnestedet kunne etableres ved Utøyakaia. I tillegg vises det til at Utøyakaia, sammen med Utøya og regjeringskvartalet, var sentral 22. juli 2011. Det ble også vektlagt at Utøyakaia er godt egnet for plassering av et nasjonalt minnested, og at stedet har nærhet og tilknytning til Utøya». Forslag og planprosess om plassering på Utøyakaia har også vært gjenstand for omfattende protester. Noen



naboer ønsker at minnesteedet skal legges til «Utsikten». Det er anført at stedet på Utøyakaia vil kunne ses fra veien og at besøkende vil stille spørsmål til beboere, og at naboer ikke kan selv oppsøke stedet når de ønsker det, men daglig bli påtvunget påminnelser om hendelsene.

Statsbygg har vist til sin rapport fra 2017 om lokalisering samt notat datert 13.4.2018 der det foretas en vurdering av «Utsikten» som alternativ plassering. KMD har i brev til Utstranda vel 7.3.2017 redegjort for hvorfor «Utsikten» ikke er utredet på lik linje med Utøyakaia som alternativ plassering av minnesteet i Hole. Det er lagt stor vekt på Utøyakaias tilknytning til hendelsen som skal minnes, og tilgjengeligheten.

Nærområdet til Utøya vil alltid være gjenstand for en viss mengde mediedekning og besøk, og særlig Utøyakaia når det som skjedde 22. juli 2011 har så nær tilknytning til dette stedet.

Når det gjelder anførsel om manglende utredning av inngrep i drikkevannskilde, viser vi til at Fylkesmannen i Oslo og Viken ved Klima- og miljøvernavdelingen i vedtak 9.6.2020 har gitt tillatelse til mudring og utfylling i Tyrifjorden etter forurensingsloven § 11. Mattilsynet ble varslet av forslagsstiller ved oppstart av reguleringsplanarbeidet og hadde ikke merknader til planen. Fylkesmannen v/ Klima- og miljøvernavdelingen opplyser i sitt vedtak at søknad om mudring og utfylling ble oversendt til Mattilsynet for uttalelse. I tillatelsen etter forurensingsloven ble det foretatt en avveining mellom de fordeler og ulemper tiltaket vil medføre. Det ble vurdert at samfunnsnyttene ved tiltaket overstiger de forurensningsmessige ulempene knyttet til virksomheten.

Fylkesmannen finner at planen er utredet i tråd med bestemmelsene i pbl. § 4-2 og KU-forskriften.

3. Medvirkning

Da Statsbygg fikk i oppdrag å vurdere Utøyakaias egnethet, fremgikk det av brevet fra KMD at «Forslag om ny plassering av et nasjonalt minnesteet etter angrepet på Utøya må ses i sammenheng med den uenighet som er oppstått for det planlagte minnesteedet på Sørbråten. En forutsetning for å gå videre med dette forslaget er at naboer og andre lokale interesser involveres på et tidlig stadium.» Videre fremgår det av oppdragsbrevet fra KMD til Statsbygg at: «I reguleringsplanprosessen skal medvirkning og involvering av Den nasjonale støttegruppen etter 22. juli-hendelsene, AUF, naboer og andre lokale interesser, vektlegges og videreføres fra forrige fase.»

Det er redegjort for medvirkning i vedlegg 4 til planbeskrivelsen, Oversikt over medvirkningsaktiviteter. Det er avholdt en rekke møter, det er sendt ut spørreundersøkelse, og det er kommet inn en rekke innspill som er svart ut av forslagstiller i egne rapporter.

Det fremgår av Hole kommune sin forberedende klagebehandling:

«Fra oppstarten av planarbeidet med denne planen, har det hele tiden vært tilstrebet å legge opp til en prosess med stor grad av medvirkning for alle parter. Dette er særlig tydeliggjort i et eget dokument fra tiltakshaver, som redegjør for hvordan tiltakshaver har lagt opp til ulike måter for å legge til rette for medvirkning. Dokumentet har fulgt planforslaget ved behandling i kommunen.

Den omtalte helseundersøkelsen som omtales i klagen, har vært et forsøk på å få avdekket eventuelle udekkede behov for helseoppfølging som følge av opplevde hendelser 22. Juli 2011. Svarprosenten var 12 %. Brevet ble sendt ut til et stort antall personer; alle innbyggere og hytteeiere over 18 år i området Nes/Sønsterud og Elstangen/Haglund. Hole kommune gjør oppmerksom på at det i brevet ble opplyst om at personer som opplevde at



forespørselen ikke var relevant for dem, eller ikke hadde behov for helseoppfølging kunne la være å svare på brevet. Dette kan være en medvirkende årsak til den lave svarprosenten. At det i sammenheng med denne henvendelsen er blitt gitt råd om å ikke besvare kommunens forespørsel, anser vi som svært uheldig dersom det skulle være innbyggere med behov for oppfølging fra kommunen.

Kommunens vurdering av planprosessen og planforslaget, er at det er gjennomført en særdeles grundig prosess. Bakgrunnen for saken gjør saken og prosessen svært krevende. Den påvirker og er viktig både praktisk og emosjonelt for mange lokalt og nasjonalt. Det har derfor vært viktig for kommunen at det har blitt gjennomført utredninger, vurderinger og medvirkningstiltak som går utover det som gjelder i vanlige detaljreguleringer. Ivaretagelse av både lokalmiljø, pårørende, rammede og et nasjonalt behov etter en terrorhandling er en krevende balanse. Kommunen må samtidig forholde seg til de lover og retningslinjer som gjelder for plansaker. Hole kommune har brukt mye tid og ressurser på å gjennomføre en ansvarlig behandling av planen.»

Fylkesmannen er enig med kommunen og viser også til forutgående prosess med tidligere vedtatt plassering av minnestedet i Hole kommune.

4. Planprogram og endringer i detaljreguleringen

Det fremgår av pbl. § 4-1 annet ledd hva planprogrammet skal inneholde:

"Planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen med frister og deltakere, opplegget for medvirkning, spesielt i forhold til grupper som antas å bli særlig berørt, hvilke alternativer som vil bli vurdert og behovet for utredninger."

Planprogrammet punkt 1.5 om ny prosess og ny lokalisering sier at fysiske tilrettelegginger må tilpasses Utøya og kaia som åsted for 22. juli-terroren. Det ble lagt til grunn at i motsetning til Sørbråten, som ikke har samme tilknytning til hendelsene 22. juli, vil ikke Utøya/kaien kreve store kunstneriske eller arkitektoniske inngrep for å oppleves og erfares som et 22. juli-minnested. Minnestedet ved Utøya/kaien skulle utformes og tilpasses en minnelogikk som bygger på respekt for stedene der det skjedde, og med en tilrettelegging som fremhever stedets historiske betydning.

Et planprogram skal gjøre rede for planprosessen og hva som skal vurderes videre, mens detaljplanen er det endelige produktet. Føringerne for minnestedets utforming i planprogrammet er skjønnsmessige og vide formuleringer, og Fylkesmannen er ikke enig i at vedtatt detaljplan avviker vesentlig fra planprogrammet. Hva som anses som godt estetisk uttrykk er også i stor grad en subjektiv opplevelse som naturligvis vil variere stort.

Klager anfører at planens negative konsekvenser for naboer ikke i tilstrekkelig grad har blitt hensyntatt. Fylkesmannen viser til at kommunens valg av reguleringsbestemmelser etter pbl. § 12-7 er en fri skjønnsmessig vurdering. Det er kommunestyret som er tillagt oppgaven som øverste reguleringsmyndighet, og som skal foreta nødvendige avveininger av ulike hensyn og behov. Etter en samfunnsmessig vurdering, i samråd med andre med interesser i planområdet, er det kommunestyret som avgjør hvilke områder som skal med i reguleringsplanen, og hvilke reguleringsbestemmelser som skal gjelde for disse områdene. Etter en helhetsvurdering mener vi at kommunens vedtak er saklig vurdert og begrunnet.

Oppsummering

Fylkesmannen har etter dette kommet til at planforslaget er tilfredsstillende opplyst og at sakens dokumenter gir et tilstrekkelig grunnlag til å fatte en avgjørelse i saken.



Fylkesmannen kan etter en gjennomgang av saken ikke se at det foreligger grunnlag for å foreta endringer i den vedtatte reguleringsplan basert på klagerens anførsler. Fylkesmannen presiserer i denne forbindelse at vedtak av arealplaner med nærmere innhold beror på et lokalpolitisk skjønn, som klageinstansen skal være varsom med å overprøve, jf. fvl. § 34 annet ledd tredje punktum.

Etter Fylkesmannens oppfatning har kommunen foretatt en bred planmessig vurdering av ulike hensyn som er fremkommet gjennom utarbeidelsen av detaljplanen. Fylkesmannen kan heller ikke se, etter gjennomgangen av sakens dokumenter, at det foreligger saksbehandlingsfeil som skulle tilsi at planvedtaket er ugyldig.

Klagen har dermed ikke ført frem. Kommunestyrets vedtak blir stående uendret.

Konklusjon

Kommunens vedtak av 14.5.2020 i sak 13/20 stadfestes. Klagen har ikke ført frem.

Vedtaket er fattet med hjemmel i pbl. § 1-9 og fvl. § 34.

Vedtaket er endelig og kan ikke påklages videre, jf. fvl. § 28 tredje ledd.

Med hilsen

Rannveig Bjerkmo
avdelingsdirektør
Juridisk avdeling

Anne Danielsen Haugland
seksjonssjef

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

LANGSETH ADVOKATFIRMA DA Postboks 1371 Vika 0114 OSLO